

0-793060

На правах рукописи

Осип

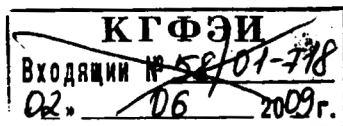
ОСИПОВА Юлия Сергеевна

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ,
ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ**

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Саратов - 2009



Работа выполнена на кафедре финансов Саратовского государственного социально-экономического университета.

- Научный руководитель** - д-р экон. наук, профессор
Ефимова Светлана Борисовна
- Официальные оппоненты** - д-р экон. наук, профессор
Нестеренко Екатерина Анатольевна
- канд. экон. наук, доцент
Богомолова Галина Дмитриевна
- Ведущая организация** - Казанский государственный финансово-экономический институт.

Защита состоится 25 июня 2009 года в 15⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу:

410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан 23 мая 2009 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000665144

Ученый секретарь диссертационного совета, д-р экон. наук, профессор  С.М. Богомолов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проводимые в России административная и бюджетная реформы направлены на повышение результативности и прозрачности государственного сектора экономики, а также эффективности использования бюджетных средств. Решение этих задач вызывает необходимость изменения основных принципов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с переходом от затратной модели функционирования к результативной, суть которой состоит в повышении эффективности государственных расходов за счет привязки финансирования к ожидаемому результату.

Оценка эффективности органов государственной власти вызывает постоянный интерес. В концептуальном и методологическом плане эти вопросы в России стали разрабатываться совсем недавно. Процесс выработки критериев эффективности органов власти, их систематизация, выявление факторов, влияющих на механизм финансирования, только начинается и современный этап реформирования публичных финансов требует ответа на многие вопросы. Научные разработки в этой области существуют лишь в отдельных фрагментах, представленных в различных научных дисциплинах. Это связано как с трудностью, обширностью исследуемой проблемы, так и с политической остротой осуществляемых преобразований. Каждая отрасль науки - экономика, социология, менеджмент - дает свои варианты ответов, свои подходы к повышению эффективности государственного управления.

В условиях наступившего глобального экономического кризиса в нашей стране требуется принятие срочных мер по стабилизации российской финансовой системы. А.Л. Кудрин подчеркнул, что действия правительства в рамках стабилизации финансового сектора необходимы и своевременны с точки зрения реагирования на последствия мирового финансового кризиса¹. Вместе с тем Правительством Российской Федерации разработан новый антикризисный пакет мер по поддержке реального сектора экономики, в котором было объявлено о возможном сокращении расходов бюджета в 2009 году, а также необходимости проведения анализа государственных расходов, их перерасчета и коррекции.

Действительно, в сложной финансовой ситуации публично-правовым образованиям, выступающим в качестве работодателя, необходимо оптимизировать штатное расписание и фонд оплаты труда. При этом антикризисные меры не должны вступать в противоречие с курсом на экономическое развитие России и рост благосостояния ее населения. Экономия на государственном аппарате превратилась в самый популярный способ сокращения бюджетных расходов, которому придерживаются сами органы власти и оппозиции. Тем не менее, функционирование государственного сектора невозможно без адекватного вложения

¹ Правительство РФ готово предоставлять отчет Госдуме по поддержке финсектора - Кудрин. Москва, 31 окт. - РИА Новости - <http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=6738>

финансовых средств и недофинансирование государственного аппарата абсолютно недопустимо.

Таким образом, внедрение современной системы государственного управления по результатам является приоритетным направлением трех важнейших государственных реформ России - административной, бюджетной и государственной службы - что и определяет актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Проблемы государственного управления и расходов на содержание государственного аппарата всегда находятся в центре всеобщего внимания, и не раз исследовались в экономических и юридических научных исследованиях.

Теоретические вопросы финансов и бюджета, являющиеся концептуальной основой разработки финансово-бюджетной политики органов власти, основываются на трудах таких ученых как Н.П. Баранникова, С.В. Барулин, Л.А. Дробозина, А.М. Ковалева, С.И. Лушин, В.М. Родионова, В.М. Романовский, В.А. Слепов.

В российской дореволюционной литературе вопросы, связанные с государственной службой, рассматривались в трудах А.Д. Градовского, В.В. Иванковского, Н.М. Коркунова и других ведущих отечественных государствоведов. В дальнейшем исследования в этой области продолжили О.И. Чистяков, Ю.П. Титов, И.А. Исаев, А.В. Оболенский, Н.П. Ерошкин.

В советский период разработкой теоретических основ государственной службы занимались преимущественно представители административного права А.И. Елистратов, Н.М. Конин, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, Н.П. Поборчая, Л.А. Сергиенко, С.С. Студеникин, Н.И. Фаянс, В.А. Юсупов и др.

В последние годы в связи с принятием значительного количества специальных нормативных актов и проведением реформ во многих сферах деятельности общества можно отметить активизацию научных исследований в сфере государственного управления. Различные аспекты современной государственной службы подробно исследованы в работах Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, В.Г. Игнатова, В.А. Кобзаненко, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболенского, Л.А. Окунькова, Е.В. Охотского, И.В. Пановой, Ю.Н. Старилова, В.И. Шкатуллы, Л.А. Чикановой и др. авторов. Тем не менее на сегодняшний день остаются неразработанными вопросы оценки результативности работы органов власти и зависимости между финансированием и достижением конкретного результата в сфере управления.

Особо следует остановиться на комплексных исследованиях в сфере управления общественными финансами и внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, таких финансистов-практиков как А.М. Лавров и А.В. Улюкаев, которые заложили концептуальную основу проводимых реформ.

Многие вопросы методологического и методического характера, касающиеся перехода на новую систему стимулирования работы государственных служащих, остаются на сегодняшний день открытыми. Кроме того, проблемы реа-

лизации таких крупных современных реформ как административная и бюджетная рассматривались, как правило, отдельно друг от друга, без взаимосвязки.

Отсутствие трудов, комплексно и во взаимосвязи рассматривающих проблему совершенствования управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов власти с целью повышения эффективности государственного управления, а также наличие пробелов в правовом регулировании указанных вопросов обуславливают актуальность выбранной темы исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью предлагаемого диссертационного исследования является разработка предложений, направленных на совершенствование механизма финансирования органов власти, основанного на анализе действующего механизма, и возможности применения в этой сфере бюджетирования, ориентированного на результат.

Для достижения цели в процессе исследования были поставлены и решены следующие задачи:

- дать характеристику органов государственной власти и местного самоуправления с точки зрения объекта бюджетного финансирования;
- рассмотреть историю формирования современного механизма финансирования органов власти;
- проанализировать существующую структуру и динамику расходов на содержание органов публично-правовых образований;
- исследовать и систематизировать существующие модели бюджетирования органов государственной власти;
- проанализировать зарубежный опыт бюджетирования, ориентированный на результат, и оценить возможность внедрения его в российскую практику при финансировании органов власти;
- исследовать действующий механизм финансирования органов власти на региональном уровне и выявить существующие проблемы;
- предложить критерии оценки результативности деятельности органов власти и увязать их с новой системой оплаты труда;
- разработать предложения по совершенствованию механизма финансирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Предмет исследования. Предметом диссертационного исследования являются совокупность бюджетных отношений, возникающих в процессе управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов государственной власти и местного самоуправления, а также закономерности развития и совершенствования финансового менеджмента в данной сфере в целях повышения его эффективности.

Объект исследования. Объектом исследования являются система бюджетов Российской Федерации всех уровней, включая федеральный, региональный и местный, а также деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в области расходования бюджетных средств на содержание своего аппарата управления.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретическую базу исследования составили фундаментальные теоретические положения в области теории финансов и бюджета, научные изыскания советских, российских и зарубежных ученых-экономистов по проблемам государственного регулирования расходования бюджетных средств на управленческий аппарат всех уровней власти, а также работы российских и зарубежных специалистов в соприкасающихся смежных отраслях по отдельным проблемам государственной и муниципальной службы, конституционного, административного, трудового и финансового права, теории государства и права, истории, политики, государственного и муниципального управления и иным научным дисциплинам, относящимся к теме исследования.

Методологическую основу диссертационного исследования составили современные методы познания и научного исследования, а именно положения общенаучного диалектического метода познания. Кроме того, были использованы частно-научные и специальные методы: логический, исторический, сравнительно-правовой, логико-юридический, системно-структурный, формально-логический, метод системного анализа и другие более частные методы исследования.

Информационной базой исследования послужили: действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты различных субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы финансирования расходов на содержание органов государственной власти и местного самоуправления; нормативно-методические и инструктивные документы, статистические материалы федерального и регионального уровня; обзорные, справочные данные и результаты исследований отечественных и зарубежных специалистов, опубликованных в периодической печати и сети Интернет, а также собственные расчеты автора. Кроме того, в сравнительно-историческом плане исследованы ранее действовавшие на территории нынешней Российской Федерации правовые акты досоветского периода, акты Союза СССР, акты РСФСР.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- выделенные признаки системности, структурности, взаимосвязи государственного механизма с государственными функциями, обеспеченности бюджетными ресурсами позволили обособить государственный аппарат от негосударственных структур политической системы общества и от отдельно взятых государственных органов, определив содержание его механизма как основанную на принципе разделения властей и имеющую необходимые материальные средства систему государственно-властных органов, осуществляющих задачи и функции государства;

- на основе анализа существующих моделей бюджетирования расходов на содержание органов власти обоснован вывод о целесообразности использования конкретного метода расчета стоимости исполнения управленческой функции в зависимости от ее видовой специфики;

- проанализировав действующий с 1 января 2008 г. механизм ограничения расходов на содержание органов власти дотационных регионов, выделены его недостатки, связанные с отсутствием зависимости между финансированием и результатами работы государственных служащих, не позволяющие осуществить переход "от управления бюджетными средствами" к "управлению бюджетными результатами", а также предложена система индикативных показателей, которая должна учитываться при расчете расходов на содержание органов власти дотационных регионов;

- дано авторское определение понятия годового фонда оплаты труда работников и служащих органа государственной власти, представляющего собой совокупность сумм денежного вознаграждения лиц, замещающих государственные должности государственной гражданской службы органа государственной власти; денежного содержания государственных гражданских служащих органа государственной власти; а также оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органа государственной власти, планируемые в федеральном бюджете или бюджете субъекта Федерации как верхний лимит расходов по всем видам выплат на всех работников органа власти на год;

- предложен механизм расчета годового фонда оплаты труда сотрудников органа государственной власти на основе суммирования фондов оплаты труда трех категорий работников органа власти: лиц, замещающих государственные должности государственной гражданской службы; государственных гражданских служащих; а также работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, на основе использования в качестве норматива годовой фонд оплаты труда 1 работника;

- обоснованы новые принципы и порядок стимулирования оплаты труда государственных гражданских служащих на основе комплексной оценки достижения целей органами государственной власти;

- предложено при определении оптимального количества работников органов власти на региональном уровне использовать величину средней (по федеральному округу) численности работников органов государственной власти и местного самоуправления региона на тысячу жителей в регионах с наилучшей демографической ситуацией.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что оно вносит определенный вклад в разработку проблем, связанных с повышением эффективности деятельности органов власти всех уровней и оптимизации расходов на их содержание. Выводы, предложения и рекомендации обобщают и дополняют научные знания о сущности механизма финансирования аппарата управления органов государственной власти и местного самоуправления. Основные положения диссертации могут быть использованы при выработке и реализации государственной политики в области совершенствования расходов на содержание органов исполнительной власти.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для дальнейших исследований вопросов, связанных с оптимизацией численности сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления, а также повышением эффективности расходов на их содержание.

Практическая значимость исследования также заключается в разработке конкретных предложений, направленных на необходимое совершенствование управленческой финансовой деятельности, а также повышение эффективности расходования бюджетных средств на ее обеспечение.

Кроме того, материалы исследования могут быть использованы в ведомственной нормотворческой деятельности, учебном процессе вузов, а также учебно-методической работе.

Апробация результатов работы.

Основные теоретические положения, выводы и рекомендации докладывались автором на межвузовской научно-практической конференции "Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права", проходившей в СГАП (Саратов, 2008 г.); на научно-практической конференции СГСЭУ по итогам НИР (Саратов, 2009 г.).

Материалы диссертации использовались в практической деятельности министерства финансов Саратовской области при осуществлении финансирования органов государственной власти и местного самоуправления, что подтверждено справкой о внедрении.

По теме диссертации опубликовано 4 работы общим объемом 2 п.л., из них 2 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК (в объеме 1 п.л.).

Объем и структура работы. Работа имеет следующую структуру, определенную логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач:

Введение

Глава 1. Теоретический анализ расходов на содержание органов государственной власти

1.1. Понятие и субъектная характеристика расходов на управление

1.2. Содержание и тенденции развития системы финансового обеспечения органов государственной власти в России

1.3. Структурный анализ расходов на содержание публично-правовых образований

Глава 2. Основы бюджетирования, ориентированного на результат, в сфере управления

2.1. Модели бюджетирования органов власти: понятие и классификация

2.2. Международный опыт внедрения результативного финансового управления органов государственной власти

2.3. Механизм финансирования органов власти на региональном уровне

Глава 3. Развитие механизма, результатизирующего финансирование расходов на содержание органов исполнительной власти

3.1. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

3.2. Повышение эффективности бюджетной политики в области управления в рамках проводимой бюджетной реформы в Российской Федерации

Заключение

Библиографический список литературы

Приложения

Список использованной литературы содержит 260 источников. В работе 2 приложения, 2 таблицы и 21 рисунок. Объем диссертации составляет 196 страниц.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Характеристика государственной власти как объекта расходов на управление начата с рассмотрения таких понятий как управление, власть, государственная власть, государство. Исследуя сущность государства как особого явления, в работе отмечено, что уже при переходе от родовой общины к государственному управлению происходит формирование особого (специфического) финансового механизма, заключающегося в перераспределении ресурсов (первоначально в натуральной их форме) членов общества на выполнение специфической функции управления.

На основе теорий, объясняющих возникновение государства, в работе делается вывод, что все они так или иначе связывают возникновение государства с необходимостью осуществления функции управления обществом и аккумулярования средств для выполнения этой функции. Кроме того, в работе среди ряда общеизвестных признаков государства отмечены, во-первых, наличие публичной власти, которая отделена от общества и не совпадает с организацией всего населения, а имеет слой профессионалов-управленцев, чей труд оплачивается за счет средств, поступающих от налогообложения; во-вторых, налоги как учрежденные государством сборы с населения и организаций, взыскиваемые принудительно в установленных размерах и определенные сроки, за счет которых постоянно пополняется казна государства.

Проанализировав соотношение таких понятий как цели, задачи и функции государства, в работе подчеркнуто, что они реализуются посредством деятельности механизма государства. Государство как таковое существует, проявляет себя вовне, функционирует через государственный механизм, а также входящие в этот механизм государственные органы и работающих в них служащих. Среди признаков механизма государства в работе отмечено наличие материальных ценностей, бюджетных средств, имущества, сооружений, необходимых для функционирования государственных органов.

Рассмотрение понятия механизма государства осуществлено через характерные черты или признаки, позволяющие отграничить его как от негосударственных структур в политической системе общества, так и от отдельно взятых государственных органов, позволило прийти к выводу, что механизм современного Российского государства - это основанная на принципе разделения властей

и имеющая необходимые материальные средства система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства.

При изучении сущности государственных органов в работе дано определение органа государственной власти как юридически оформленное, наделенное государственно-властными полномочиями, организационно и хозяйственно обособленное звено государственного аппарата, состоящее из государственных служащих, оснащенное необходимыми материальной базой и финансовыми средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства. Орган государственной власти в своей деятельности опирается на ресурсное обеспечение своих распоряжений, благодаря возможности использовать определенную часть бюджетных средств. Учитывая разносторонность и многосложность деятельности государственного механизма, обуславливающего значительное число его органов, автором систематизирована в единую классификация государственных органов по их различным признакам (по источнику легитимности, уровню и порядку компетенции, а также порядку осуществления компетенций).

Таким образом, органы государственной власти, являясь субъектом финансовых отношений, имеют сложную иерархическую структуру и четко определенные функции, для выполнения которых они формируются. Эта структура и определяет систему расходов на обеспечение их функционирования, а также диктует порядок планирования и расходования средств бюджета.

Проведя сравнительно-историческое исследование ранее действовавших на территории нынешней Российской Федерации правовых актов, в работе отмечено, что развитие финансового механизма обеспечения органов государственной власти в России шло традиционным путем от ведомственной модели финансового обеспечения к сметному бюджетному финансированию, следствием последнего явилась тенденция к неограниченному росту расходов, который в сложившейся кризисной ситуации необходимо сдерживать.

Вопросы оптимизации численности государственных и муниципальных служащих, а также расходов на их содержание в настоящее время весьма актуальны. Поэтому с целью подготовки предложений по ужесточению формирования смет расходов для государственных органов и органов местного самоуправления, разработки методов оценки их рациональности, а также внедрения индикаторов результативности затрат государственных расходов и оптимизации численности государственного аппарата, по мнению автора, необходимо иметь не только информацию о соответствии задач, возложенных на указанную категорию работников, и функций, выполняемых ими, об установленной и фактической численности и расходах на их содержание, но и проводить системный анализ полученных отчетных данных.

Рассмотрев преимущества и недостатки основных моделей бюджетирования расходов на содержание органов власти, в работе принято считать обоснованным при формировании расходов на руководство и управление в сфере установленных функций органов власти использовать результативную концепцию бюджетирования или бюджетирования, ориентированного на результаты дея-

тельности. Данная концепция в работе определена как система бюджетного планирования, связывающая произведенные расходы на содержание аппарата органов власти и выполнение ими установленных функций с их социальной и экономической эффективностью с целью ресурсного обеспечения выполнения стоящих перед государственными органами целей и задач. При переходе от сметно-приоритетной модели бюджетирования расходов на содержание аппарата органов власти к модели бюджетирования, ориентированной на результат деятельности, отмечено в работе, важно осуществить постепенное смещение внимания от контроля за расходами к контролю за результатами деятельности. При этом необходимо учесть, что состав функций государственных органов подвергается изменению в ходе осуществления административной реформы. При этом, в настоящее время бюджетные ассигнования планируются на "обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений" "на оказание государственных услуг", а не на осуществление "бюджетной услуги" по достижению какой-либо социально значимой цели с максимальными результатами. Именно при "обеспечении выполнения функций бюджетных учреждений" планирование бюджетных ассигнований осуществляется путем индексации фактического уровня расходов. При переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, необходимо определить полную стоимость оказания бюджетной услуги, то есть произвести калькуляцию всех издержек на производство услуг бюджетными учреждениями, включая на содержание органа управления.

В связи с тем, что внедрение программно-целевого подхода в бюджетном планировании и управлении - достаточно длительный процесс, требующий изменений не только в механизмах бюджетного финансирования, но и управления государственным сектором экономики в целом, автором рассмотрен опыт зарубежных стран, реализующих программы совершенствования практики бюджетного планирования. Проанализировав опыт ряда стран, в работе сделан вывод, что использование наиболее значимых показателей деятельности органов власти в Российской Федерации могут способствовать осуществлению идентификации финансовых результатов, оценки управления ресурсами и качества принимаемых решений, а также использоваться в качестве стимула для повышения качества менеджмента. Кроме того, оценка качества деятельности органов власти различных уровней может использоваться как своеобразный отчет перед всем сообществом, интересы которого она представляет.

Рассматривая процесс управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов власти, в работе отмечено, что определения управления общественными финансами действующее законодательство Российской Федерации не содержит. Предложено под управлением общественными финансами в сфере расходов на содержание органов власти понимать использование и регулирование использования передаваемых налогоплательщиками государству денежных ресурсов для прозрачного и подотчетного исполнения в рамках бюджетного процесса функций органов власти всех уровней, обеспечивающих достижение конкретных социально значимых целей государства с максимальными результатами.

Изучив и проанализировав все этапы процесса управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов власти, в работе отмечены их ежегодная цикличность, взаимозависимость каждого этапа от грамотного проведения предыдущего и его необходимость для реализации последующего. На практике этапы бюджета предыдущего финансового года (например, отчет об исполнении бюджета) частично пресекаются с этапами текущего бюджета (исполнение бюджета) или бюджета на очередной финансовый год (разработка основных параметров бюджета). Несмотря на непрерывность бюджетного процесса и загруженность сотрудников финансовых служб текущей работой, автор считает крайне важным и необходимым последовательно и системно внедрять нововведения на всех вышеописанных этапах в целях повышения качества бюджетного процесса и финансового менеджмента расходов на содержание органов власти всех уровней, принимая во внимание результативность их деятельности. Кроме того, необходимо более активное вовлечение главных распорядителей бюджетных средств на всех этапах бюджетного процесса с последующим ростом уровня их ответственности.

Наблюдаемое в последнее время увеличение объемов и структуры бюджетных расходов на содержание органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления повлекло за собой введение федеральным законодательством ряда ограничений на самостоятельность органа власти в принятии решений по осуществлению бюджетного процесса. В работе отмечено, что новацией бюджетного законодательства является введение нормативов формирования расходов субъектов Российской Федерации на содержание своих органов государственной власти. Ограничение максимального размера расходов на указанные цели позволяет установить четкую последовательность в принятии управленческих решений, стимулируя органы власти субъектов РФ к увеличению доходов своего субъекта.

Тем не менее, в работе подчеркнуто, что предложенный подход, несмотря на положительные моменты, имеет и определенные недостатки. Регионы, получающие большие суммы дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, получают явные преимущества перед остальными регионами при расчете норматива расходов на содержание своих органов государственной власти. Кроме того, провозглашенный Правительством РФ в рамках бюджетной реформы переход "от управления бюджетными средствами" к "управлению бюджетными результатами" необходимо реализовывать с учетом внедрения в процессе административной реформы принципа "управления по результатам". Согласно рассматриваемому нормативу, показателем эффективности работы органов власти субъекта РФ являются доходы этого субъекта. При этом не берутся во внимание такие стратегические цели страны, как повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста. Следовательно, эти цели должны соответствующим образом отражаться в числе показателей результативности и эффективности деятельности органов власти всех уровней.

Отправной точкой цикла управления общественными финансами в сфере осуществления расходов на содержание органов власти является грамотная подготовка проекта бюджета на очередной финансовый год или среднесрочный период. Стадия составления бюджета определяет направление всего бюджетного процесса, так как именно в это время закладываются основы будущего бюджета, определяются его основные параметры и методология бюджетного планирования.

Многообразие выплат, которые могут включаться в оплату труда гражданских служащих, порождает ряд трудностей в планировании расходов органов государственной власти. Федеральным законодательством используется понятие фонда оплаты труда, рассчитав который можно определить максимальную сумму расходов государственного органа на эти цели. Однако, самого определения термина фонд оплаты труда законодательство не дает. В работе предложено, под фондом оплаты труда сотрудников органов государственной власти понимать денежные средства, планируемые в федеральном бюджете или бюджете области как совокупность сумм денежного вознаграждения лиц, замещающих государственные должности государственной гражданской службы органа государственной власти; денежного содержания государственных гражданских служащих органа государственной власти; а также заработной платы работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, и осуществляющих обеспечение деятельности органа государственной власти. Общий годовой фонд оплаты труда определяет верхний лимит расходов по всем видам выплат на всех работников органа власти из расчета на год.

Проанализировав законодательство Саратовской области о формировании фонда оплаты труда органов государственной власти области в работе предложены формулы для упрощения процедуры расчета годового фонда оплаты труда различных категорий работников органов власти.

Расчет общего годового фонда оплаты труда сотрудников органа государственной власти возможно произвести по следующей формуле:

$$\Phi OT = \sum \Phi OT_1 + \sum \Phi OT_2 + \sum \Phi OT_3$$

где: ΦOT_1 - фонд оплаты труда лиц, замещающих государственные должности государственной гражданской службы органа государственной власти; ΦOT_2 - фонд оплаты труда государственных гражданских служащих органа государственной власти; ΦOT_3 - фонд оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органа государственной власти.

При этом: $\Phi OT_i = 14N_i \times Y_i$

где: N_i - размер денежного вознаграждения по i государственной должности государственной гражданской службы; Y_i - количество штатных единиц по i государственной должности государственной гражданской службы.

Схематичный расчет годового фонда оплаты труда 1 штатной единицы, замещающей государственную должность государственной службы, произведен следующим образом. Пусть n - размер денежного вознаграждения по i государственной должности государственной гражданской службы, тогда годовой фонд оплаты труда штатной единицы по этой должности составит 14 денежных воз-

награждений (из них 12 ежемесячных денежных вознаграждений и ежегодная материальная помощь в двукратном размере денежного вознаграждения) или ($14*N$).

$$\Phi OT_2 = \left(\frac{123,5 N_i}{3} + 12 K_i N_i \right) \times Y_i$$

где: N_i - размер должностного оклада по i должности государственной гражданской службы; K_i - размер ежемесячного денежного поощрения в должностных окладах по i должности государственной гражданской службы; Y_i - количество штатных единиц по должности i государственной гражданской службы.

При расчете годового фонда оплаты труда единицы государственного гражданского служащего принято условно, что №- размер должностного оклада по i должности государственной гражданской службы; K - размер ежемесячного денежного поощрения в должностных окладах по должности государственной гражданской службы.

Составлен алгоритм расчета: 12 ежемесячных должностных окладов или ($12*N$) + должностные оклады за классный чин - в размере четырех должностных окладов в года или ($4*N$) + ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет - в размере трех должностных окладов или ($3*N$) + ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы - в размере четырнадцати должностных окладов или ($14*N$) + ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, - в размере полутора должностных окладов или ($1,5*N$) + премии за выполнение особо важных и сложных заданий - в размере двух окладов денежного содержания или ($2*(1N+4N/12)$) + ежемесячное денежное поощрение - в размере, который устанавливается Губернатором области дифференцировано для государственных органов или ($1*K$) + единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи - в размере трех окладов денежного содержания или ($3*(1*N+4*N/12)$).

При сведении эти данные в единую формулу, получили

$$12N+4N+3N+14N+1.5N+2(N+4N/12)+12K+3(N+4N/12) = 123,5N/3+12K$$

Или

$$\Phi OT_3 = 42 N_i \times Y_i$$

где: N_i - размер должностного оклада по i должности, не являющейся должностью государственной гражданской службы и осуществляющей техническое обеспечение деятельности органа государственной власти; Y_i - количество штатных единиц по i должности, не являющейся должностью государственной гражданской службы и осуществляющей техническое обеспечение деятельности органа государственной власти.

Схематичный расчет годового фонда оплаты труда 1 единицы работника, замещающего должность, не являющуюся должностью государственной гражданской службы, и осуществляющего техническое обеспечение деятельности органов государственной власти произведен следующим образом. Кроме 12 должностных окладов ($12N$) предусмотрены средства на выплату ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет - в размере двух должностных окладов или ($2N$); ежемесячной надбавки к должностному окладу за сложность, напряженность, высокие достижения в труде и специальный режим работы - в

размере десяти должностных окладов или (10N); премий по результатам работы - в размере трех должностных окладов или (3N); ежемесячного денежного поощрения - в размере двенадцати должностных окладов или (12N); единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска - в размере одного должностного оклада или (1N); материальной помощи - в размере двух должностных окладов или (2N).

Сведем эти данные в одну формулу:

$$12N + 2N + 10N + 3N + 12N + 1N + 2N = 42N.$$

Таким образом, фонд оплаты труда органа государственной власти рассчитывается в целом на основе усредненных показателей. Следует отметить, что в реальной жизни размер выплат, причитающихся конкретному гражданскому служащему, может быть больше или меньше этих показателей. В силу этого представитель нанимателя вправе перераспределять средства фонда оплаты труда гражданских служащих между различными видами выплат, не превышая общей суммы фонда оплаты труда работников органа государственной власти. Кроме того, при формировании фонда оплаты труда для учета рассчитанной суммы, в бюджете на очередной финансовый год необходимо учесть начисления на оплату труда в размере 26,2 процента от фонда оплаты труда.

При всей отработанности и четкости этапов рассмотрения и утверждения расходов на содержание органов власти в проектах бюджетов крайне необходимо упрощение данной процедуры, уделяя основное внимание не распределению бюджетных средств по детальным позициям бюджетной классификации, а оценке приоритетов бюджетной политики. Также во избежание необходимости постоянного пересмотра и уточнения бюджетных параметров не только на стадии рассмотрения, но и после его утверждения, представляется возможным установить правило, согласно которому, законы, влияющие на формирование управленческих расходов бюджета в текущем году, могут вступать в силу только с первого января года, следующего за очередным. Кроме того, контролирующим и надзорным органам было бы целесообразно уведомлять о своих замечаниях, например при проведении антикоррупционной экспертизы проекта бюджета, до принятия закона о бюджете. Поэтому необходимо более активное вовлечение законодательных, контролирующих и надзорных органов власти, главных распорядителей бюджетных средств, а также общественных объединений на этапах рассмотрения и утверждения бюджета, ведь именно на этой стадии закладываются его основы и определяется направленность бюджетных расходов на достижение социально значимых целей.

Финансирование управленческих расходов осуществляется по сметному принципу, так как главные распорядители бюджетных средств не вправе по собственному усмотрению перемещать ассигнования с одной статьи экономической классификации на другую в рамках ассигнований, предусмотренных на руководство и управление в сфере установленных функций органов власти всех уровней. Кроме того, у главных распорядителей бюджетных средств нет возможности выйти за рамки трехмесячного срока действия лимита бюджетных обязательств по той или иной целевой статье. В тоже самое время внедряемый

принцип бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает значительное расширение самостоятельности участников бюджетного процесса при исполнении бюджета, уделяя особое внимание контролю за конечными результатами деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств, а не за самим процессом расходования бюджетных средств. Однако автор считает, что кардинальный пересмотр принципов исполнения бюджета в современных условиях и при действующем законодательстве не представляется возможным. В случае отказа от составления смет в процессе бюджетного планирования сложно оценить реальную обоснованность заявленных бюджетных расходов на содержание органов власти. Кроме того, отказавшись от использования сметы в процессе исполнения бюджета мы рискуем столкнуться с увеличением случаев нецелевого использования бюджетных средств, а отказавшись от трехмесячного срока действия лимита бюджетных обязательств по той или иной статье, например по оплате труда, не будет гарантии рационального расходования средств в течение года и проведения полного расчета с работниками органа власти до конца текущего финансового года. Однако переходить на бюджетирование, ориентированное на результат, все-таки необходимо в самые кратчайшие сроки. Таким образом, урегулировать пределы полномочий финансовых органов и главных распорядителей бюджетных средств в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, разграничить сферу их деятельности и ответственность каждого за необеспечение предоставленной гарантии органом власти по оплате труда сотрудников или по оплате договоров на поставку товаров или оказание услуг еще предстоит современным российским ученым и практикам.

Построение качественно новой системы управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления должно решить одну из важнейших задач - создание жесткого и эффективно действующего механизма государственного финансового контроля. Любая программа экономии бюджетных расходов на аппарат управления без решения ключевых задач в части организации контроля за использованием бюджетных средств теряет всякий смысл, так как организация контроля является обязательным элементом финансового менеджмента.

В работе отмечено, что необходимо расширение предмета контроля в целях построения качественно новой системы управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления. А именно - помимо контроля за целевым использованием бюджетных средств необходимо осуществлять мониторинг результативности бюджетных расходов. Наряду с государственным контролем необходимо использовать общественный контроль (например, Общественной палаты) за объемом и качеством предоставленных услуг, эффективностью расходования использования передаваемых налогоплательщиками государству денежных ресурсов содержание органов власти всех уровней, обеспечивающих достижение конкретных социально значимых целей и максимальных результатов.

В работе рассмотрена возможность оценки результативности деятельности работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и ее влияние на систему оплаты труда, кроме того, предложены способы повышения эффективности бюджетной политики в области управления в рамках проводимой бюджетной реформы в Российской Федерации.

Для обеспечения качественного управления и для принятия обоснованных управленческих решений, в том числе и по выделению бюджетных ассигнований органам власти на руководство и управление в сфере установленных функций, на основе фактических или ожидаемых результатов их реализации необходима система показателей, на базе которых будут осуществляться мониторинг и оценка результатов деятельности. Включаемые в систему мониторинга и оценки деятельности показатели должны соответствовать следующим требованиям: адекватность отражения происходящих социально-экономических изменений; объективность; достоверность; прозрачность; экономичность; сопоставимость; своевременность и регулярность; полнота.

Для оценки деятельности работников органов государственной власти выделены несколько групп государственных гражданских служащих в зависимости от вида воздействия результатов их труда на эффективность деятельности управляемой системы, для каждой из которых необходимо определить особые критерии оценки труда.

Основным критерием эффективности деятельности органов государственной власти является достижение заранее установленных, четко определенных и реалистичных целей.

В целях повышения результативности деятельности органов исполнительной власти Саратовской области, повышения качества и обоснованности принимаемых управленческих решений, усиления мотивации и ответственности руководителей органов исполнительной власти области в достижении поставленных целей и задач разработана методика, определяющая основные принципы оценки результативности деятельности членов Правительства области. Основной целью оценки результативности деятельности членов Правительства области является внедрение в практику механизма мотивации к повышению эффективности их работы. Проведение оценки результативности деятельности членов Правительства области позволяет на более высоком качественном уровне своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество; обеспечивать руководителей органов власти области информацией для принятия управленческих решений; увязывать оплату труда чиновников с результатами их деятельности через механизм дополнительного вознаграждения.

Для каждого члена Правительства области утверждены критерии оценки результативности, которые охватывают все направления его деятельности. Среди них есть простые и интегральные, т.е. объединяющие несколько простых показателей.

Однако, что действующим законодательством области не установлен предельный объем денежных средств, предназначенных для поощрения членов

Правительства области по результатам оценки выполнения установленных критериев. Кроме того, не обозначен источник финансирования рассматриваемых расходов. В случае выплаты поощрения членам Правительства за счет сложившейся экономии денежных средств по фонду оплаты труда органа государственной власти ущемляются права и сама возможность выплаты поощрений по результатам работы другим работникам этого государственного органа.

Федеральным законодательством предусмотрена возможность выделения за счет средств федерального бюджета грандов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. Указанные средства предусмотрено направлять субъектам Российской Федерации, достигшим наилучших результатов в социально-экономическом развитии, а также управлении государственными финансами в регионе. Однако законодательно не определена методика распределения денежных средств.

Несмотря на указанные недостатки, отмечено в работе, проведение оценки деятельности работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации способствует смене механизма бюджетирования органов государственной власти с затратной модели на результативную модель бюджета, так как система оценки результатов становится неотъемлемой частью системы оплаты труда. Вводимая система оплаты труда по результатам позволяет осуществлять стимулирование работников органов исполнительной власти на повышение уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и страны в целом.

Рациональность расходования средств бюджета прослеживается в конечных результатах финансирования. Эти результаты носят различный характер в зависимости от сферы вложения средств государства и муниципальных образований. От соблюдения принципа эффективности и экономности зависят многие бюджетные результаты. Провозглашенный Правительством Российской Федерации в рамках бюджетной реформы переход от "управления бюджетными средствами" к "управлению бюджетными результатами" необходимо реализовывать с учетом внедрения административной реформой принципа "управление по результатам".

Критерием результативности работы органов власти предлагается использовать демографические показатели как комплекс оценки, охватывающий все сферы жизни общества - здравоохранение, охрану окружающей среды, охрану правопорядка, охрану труда, миграционную политику, мероприятия по пропаганде и повышению престижа здорового, созидательного образа жизни среди всех возрастных групп населения.

Кроме того, показатели достижения поставленных задач в демографической сфере необходимо включать в систему индикативных показателей оценки деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Более того, автор считает возможным поставить в зависимость количество служащих органов государственной власти и местного самоуправления каждого субъекта Российской Федерации с количеством населения каждого региона.

Проанализировав сведения Федерального комитета статистики России о численности населения Российской Федерации и численности работников органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации на протяжении ряда лет, автор пришел к выводу, что увеличение численности последних никак не увеличивает численность населения страны. Наоборот, состояние демографической ситуации ухудшается от года к году. Хотя, конечно, само по себе увеличение численности работников государственного аппарата напрямую не влечет за собой уменьшение численности населения, однако увеличение численности управленцев в целом и на тысячу населения страны в частности в данной ситуации выглядит абсурдно.

Принимая во внимание зависимость между состоянием демографической ситуации и задачами демографической политики, которая является неотъемлемой частью стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, приходим к выводу, что показатели достижения поставленных задач в этой сфере должны быть включены в систему индикативных показателей оценки деятельности органов государственной власти страны в целом, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Поэтому считаем необходимым установить жесткий контроль за численностью работников органов управления, учитывая состояние демографической ситуации в регионе как один из важнейших результатов деятельности работников органов государственной власти и органов местного самоуправления.

С целью определения оптимального количества работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления автором исследования были произведены расчеты, которые показали, что в соотношении численности работников органов государственной власти и местного самоуправления и численности жителей регионов, существует достаточно большая амплитуда (от 4,0 до 8 единиц на тысячу жителей), позволяющая сделать вывод о возможности ее оптимизации. Вместе с тем, такая амплитуда свидетельствует о том, что на численность государственных и муниципальных служащих оказывают влияние и другие факторы, отличные от демографических. В частности, значительный удельный вес государственных и муниципальных служащих в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах вызван большой протяженностью территории и низкой плотностью населения. В целом же, в каждом федеральном округе величина средней численности работников органов государственной власти и местного самоуправления региона на тысячу жителей в регионах с наилучшей демографической ситуацией учитывает влияние демографических и географических факторов и может быть использована в качестве нормативной численности работников при бюджетном планировании и организации межбюджетных отношений в регионах-реципиентах.

102

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. *Осипова Ю.С.* Нормативы формирования расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник СГСЭУ. №4 (23). 2008 - 0,5 п.л.

2. *Осипова Ю.С.* Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. // Экономический анализ: теория и практика. №8 (137). 2009 - 0,5 п.л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

3. *Осипова Ю.С.* Механизм формирования фонда оплаты труда органов государственной власти Саратовской области. // Финансовый механизм экономического роста России: Сб. науч. тр.: Вып.2. СГСЭУ. Саратов 2008 - 0,5 п.л.

4. *Осипова Ю.С.* Государственные расходы на управление: новые аспекты финансирования. // Сб. научных статей по итогам межвузовской научно-практической конференции. 18 апреля 2008 года. - Саратов: Изд-во СГАП, 2008 - 0,5 п.л.

Бумага типогр. №1
Печать офсетная
Заказ 204

Гарнитура "Times"
Уч.-изд. л. 1,0
Тираж 100 экз.

Издательский центр Саратовского
государственного социально-экономического университета.
410003, Саратов, Радищева, 89.